**Gennaio-Aprile 2003, Vol. 68, No. 1**

**Ernesto Bettinelli**

# Il "sistema E-Poll" nello spazio elettorale europeo: dalla prospettiva al progetto

*IL POLITICO (Univ. Pavia, Italy)*
*2003, anno LXVIII, n. 1, pp. 39-63*

# IL "SISTEMA E-POLL" NELLO SPAZIO ELETTORALE EUROPEO: DALLA PROSPETTIVA AL PROGETTO

**di Ernesto Bettinelli**

## 1. *Premessa: le opportunità del "sistema e-poll".*

Per comprendere adeguatamente l'impatto e le *opportunità* istituzionali delle nuove tecnologie informatiche applicate all'esercizio del diritto di voto, è bene fare subito riferimento alle *dimostrazioni* (più che sperimentazioni) che, in questi ultimi due anni, sono state effettuate nell'ambito del progetto *E-Poll* (1) al quale hanno partecipato i soggetti più diversi: amministrazioni pubbliche, società informatiche,

---

Dipartimento di Studi Giuridici, Università di Pavia.

(1) Le sperimentazioni-pilota, relative a consultazioni di vario tipo si sono svolte in tempi diversi a Avellino, Merignac (in Francia), Campobasso, Vandoeuvre-les-Nancy e Cremona.

Ad Avellino, in occasione del referendum costituzionale sul Titolo V della Costituzione (7 ottobre 2001), 206 elettori (appartenenti ad un'unica sezione elettorale del Comune), dotati di apposita *smart-card* con impronta biometrica, hanno partecipato alla dimostrazione esprimendo il voto sia secondo le procedure tradizionali, sia avvalendosi delle nuove tecnologie elettroniche. In Francia a Mérignac la dimostrazione, con le medesime modalità, ha effettivamente coinvolto 214 votanti nelle elezioni presidenziali a doppio turno (21 aprile e 5 maggio 2002). Analoga sperimentazione si è svolta a Vandoeuvre-les-Nancy (in Francia), pur nell'ambito di un progetto diverso (468 i partecipanti).

A Campobasso, 521 elettori (su 579 invitati) di una sezione, in una postazione elettronica parallela hanno potuto reiterare il loro voto per l'elezione dell'amministrazione provinciale (26-27 maggio con ballottaggio il 9-10 giugno 2002).

A Vandoeuvre-les-Nancy, questa volta nell'ambito del progetto E-Poll, 730 elettori iscritti in una sezione elettorale hanno sperimentato (reiterando il voto) le medesime modalità di votazione elettronica nei due turni delle elezioni legislative (9 e 16 giugno 2002).

Infine a Cremona si è effettuata (il 17 novembre 2002) una "consultazione-sondaggio" sui temi della viabilità cittadina. Alla votazione integralmente elettronica hanno partecipato 827 elettori (autoregistrati e ripartiti in quattro "sezioni-chioschi": tre locali e una *distante*, localizzata a Roma, presso il Viminale), compresi in un campione

studiosi e centri di ricerca (2), che sono riusciti a condividere conoscenze ed esperienze, teoriche e pratiche, per "far vedere" che il "voto elettronico" non si esaurisce in una diversa modalità per l'espressione della volontà dei cittadini (dalla matita copiativa al bottone-tasto che sancisce il suffragio, dalla scheda-pieghevole *muta*, allo schermo interlocutore), bensì rappresenta un "sistema" che si fonda su una riorganizzazione complessiva di tutto il processo elettorale. Riorganizzazione ispirata a soddisfare puntuali esigenze: semplificazione e deburocratizzazione delle fasi preparatorie relative all'identificazione del corpo elettorale, accertamento immediato della posizione attuale dei singoli in relazione alla loro capacità di esercitare i diritti elettorali, massimizzazione dei livelli di precisione, sicurezza e trasparenza nella gestione delle operazioni suddette. E per quanto concerne l'atto del voto: la certezza di averlo validamente espresso o, comunque, della registrazione di legittime (o non impedite) manifestazioni *omissive*, senza il dubbio che la volontà elettorale, seppure in casi eccezionali e tassativi, sia rimessa alla *umana* interpretazione altrui; infine: l'immediatezza di uno scrutinio automatico allo scadere perentorio del termine di votazione.

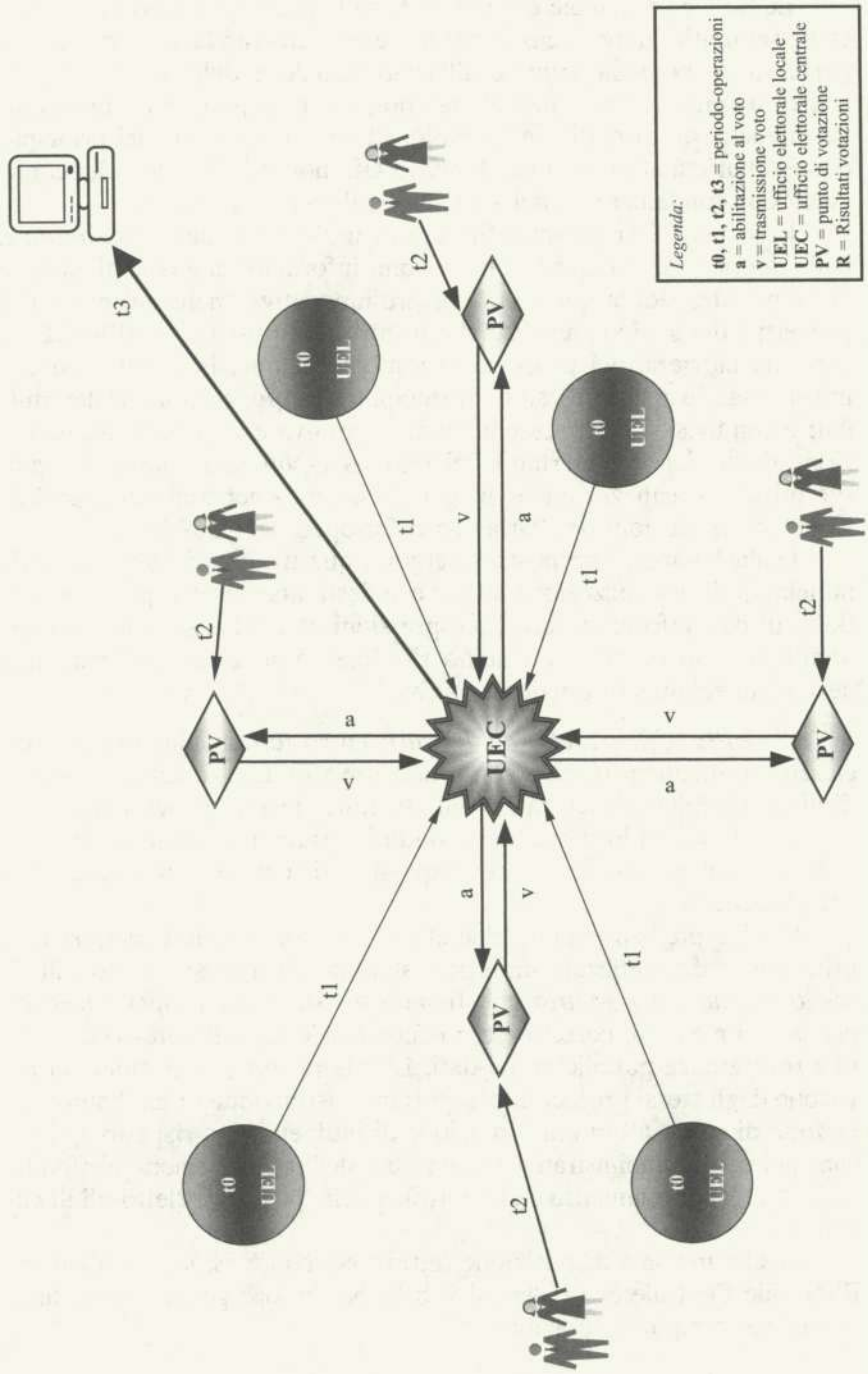
Lo schema sottostante può rappresentare, meglio di qualsiasi ulteriore discorso, l'architettura *semplice* del sistema elettronico-informatizzato ed i ruoli-compiti degli attori che lo animano nei tempi previsti dall'ordinamento (senza alcuno specifico riferimento positivo, ma nella prospettiva di una auspicabile disciplina-quadro europea).

## 2. *Flessibilità e adattabilità del "sistema e-poll". Elementi della sua architettura.*

La situazione appena schematizzata nella mappa rende evidenti, in modo dinamico e diacronico, gli aspetti e i momenti *essenziali* del sistema normalmente considerati nel panorama delle legislazioni elettorali degli stati democratici europei. Le differenziazioni che si possono riscontrare tra le medesime sono in larga parte dovute al maggior o minor grado di formalizzazione delle operazioni di tipo cartolare, soggette per loro natura ad errori e incompletezze che richiedono onerosi, defatiganti e costosi procedimenti di controllo.

---

(di 917 elettori) rappresentativo dei residenti nel territorio comunale, selezionato dalla società Abacus.

(2) Sono partners del progetto E-Poll, per la Francia: *France Telecom* e *Aquitaine European Communication*; per la Polonia la società-consorzio *Municipium*; e per l'Italia: *Siemens Informatica, Ancitel* e *Ministero dell'Interno* (cfr.: *www.e-poll-project.net*).

Le nuove tecnologie *de-materializzate*, grazie alle loro potenzialità di semplificazione, velocizzazione e di auto-validazione diventano pertanto un notevole stimolo all'armonizzazione delle soluzioni legislative. Peraltro, "armonizzazione" non significa pretesa di un'assoluta univocità di normative e prassi locali che, in adesione del principio di sussidiarietà affermato nel Trattato UE, non influiscono sulla configurazione fondamentale del sistema e sul suo rendimento.

Ecco perché si possono fin da ora individuare nella *flessibilità* e nella *adattabilità* i requisiti che devono informare una disciplina-base di rango europeo, la quale deve essere innovativa anche sul piano dei concetti e del lessico giuridico che tuttora costituisce una difficoltà, se non una barriera, nel processo di armonizzazione. In questo senso è indispensabile ancorare valori e principi a *obiettivi* e *standard* determinati e condivisi. La rappresentazione figurativa e di immediata percezione degli elementi portanti del sistema *e-poll* può contribuire alla sua prossima realizzazione e, magari, concreta e generalizzata applicazione per le elezioni del Parlamento Europeo nel 2009.

Dalla "mappa" proposta emergono quattro centri (o plessi) irrinunciabili di organizzazione: attori e/o destinatari, in tempi diversi, di flussi di dati informatizzati. Le espressioni con cui essi sono stati denominati sono *neutre*, non fanno riferimento ad alcun ordinamento; designano solamente funzioni e attività.

I. *UEL (Uffici Elettorali Locali)*: entro termini determinati (da ciascun ordinamento), *t0*, e con procedure affidabili (anch'esse suscettibili di disciplina decentrata), tali strutture devono provvedere:

*a*) alla individuazione dei cittadini residenti nell'ambito territoriale di competenza, forniti dei requisiti indispensabili per l'esercizio del diritto di voto;

*b*) alla predisposizione dell'elenco di tali cittadini *elettori* con procedure informatizzate uniformi, stabilite da appositi protocolli di *rango normativo primario* che fissano gli standard tecnici necessari per la completezza, correttezza, memorizzazione, fruibilità-accessibilità e trasparenza-pubblicità dei dati. L'elaborazione, la gestione, la revisione degli stessi protocolli comportano l'istituzione di un' "autorità-*garante* di sistema" in una situazione di indipendenza rispetto agli organi politici e amministrativi responsabili dell'organizzazione elettorale;

*c*) all'aggiornamento e alla rettifica delle posizioni elettorali di cui sub *a*);

*d*) alla messa a disposizione (attraverso *condivisione*) dell'Ufficio Elettorale Centrale degli elenchi sub *b*) per la loro gestione-coordinamento nel tempo di votazione, *t1*.

II. *UEC (Ufficio Elettorale Centrale)*: rappresenta il baricentro operativo (*core-bridge*) del sistema, in quanto esso funziona da interfaccia nei confronti di tutti gli altri soggetti operativi che lo compongono e che rimangono (anche per ragioni di maggiore sicurezza) reciprocamente distinti e non comunicanti (non connessi). I compiti della struttura, oltre a quelli di ricezione indicati sub *d*) nel punto precedente, sono quelli di:

*aa*) trasmettere all'elettore, accolto nella postazione, l'abilitazione alle *azioni* di voto (periodo *t2*); all'*input* di abilitazione è associato il pacchetto informatico che contiene il formato e programma specifico per l'"interrogazione" dell'elettore in rapporto alla sua appartenenza circoscrizionale;

*bb*) ricevere, conservare con la massima sicurezza le *azioni di voto* provenienti da ciascuna postazione (periodo *t2*); disabilitare dal voto gli elettori che già lo hanno esercitato.

*cc*) elaborare i dati sopraddetti (scrutinio elettronico), appena terminato il periodo di votazione (*t2*), e immetterli in rete (R = pubblicazione) in tempo reale (*t3*).

L'UEC è, al pari degli UEL, un servizio permanente; e dovrebbe essere utilizzato per ogni tipo di consultazione, anche di livello locale. Nelle elezioni più complesse, come quelle per il Parlamento Europeo, l'UEC(E) potrebbe essere *virtuale*, cioè *costituito* dal "sistema degli UEC dei singoli Paesi, in connessione tra di loro.

III. *PV (Postazioni o punti di votazione)*. Diversamente dagli uffici innanzi descritti, si tratta di sedi "mobili", senza una precostituita collocazione territoriale e amministrativa, istituite e attrezzate (dagli UEL) in rapporto alle esigenze degli elettori, non più vincolati da un esercizio di voto di tipo stanziale, come avviene per la gran parte attualmente. Pertanto, la loro ubicazione e dotazione di personale (di assistenza) e di "apparati informatici di votazione" dipendono dalla corretta previsione statistica dei flussi di elettori "utenti". Tra i fattori variabili che condizionano la struttura e la distribuzione dei PV si possono annoverare: il tipo di località (metropolitana, turistica, periferica...) nella quale questi sono predisposti, la sua densità demografica media; i servizi (pubblici: ospedali, caserme, carceri; e privati: alberghi...) che si trovano nel suo ambito territoriale; la stagione in cui cadono le date di votazione, il giorno (lavorativo o meno) della stessa (per misurare il "pendolarismo") ecc. Inoltre, non si esclude la possibilità per l'elettore di "prenotare" o preannunciare la propria presenza al PV in una determinata ora, in modo da consentire una più efficace

gestione dell'affollamento presso il medesimo (ad esempio, attraverso l'attivazione e il ricollocamento di supplementari terminali di voto).

La nuova tecnica di voto elettronica consente di superare la rigidità e la stessa concezione delle vigenti sezioni elettorali (seggi). Basti considerare il sensibile abbattimento delle operazioni burocratiche-cartolari, affidate ora a una pletora di addetti. La riduzione delle quali comporta, a sua volta, un ridimensionamento altrettanto ragguardevole delle necessità logistiche dei PV, pur tenendo conto degli *spazi modulari* occupati dai terminali-PC (apparecchiature per il riconoscimento del votante, schermo e congegni per la comunicazione della volontà del votante medesimo).

Per meglio comprendere la struttura *semplice e flessibile* (se non addirittura scomponibile) dei PV ecco le funzioni e attività che gli stessi devono adempiere:

— *accoglienza* dell'elettore previo accertamento della sua identità (...ma sostanzialmente a fini di sicurezza);

— *assistenza* ove fosse necessario spiegare o chiarire le modalità per l'espressione della *volontà di voto* (si può anche ipotizzare l'istituzione di "chioschi paralleli" dedicati espressamente ed esclusivamente all'informazione e al pronto addestramento degli elettori psicologicamente disorientati dalle nuove modalità di voto elettronico);

— *introduzione* ai terminali degli elettori e gestione ordinata delle attese;

— *vigilanza* e *custodia* delle apparecchiature e della sede;

— *sottoscrizione* e *asseverazione* dei verbali di votazione che, ultimate le relative attività, devono essere trasmessi agli UEL; alla fine del periodo di votazione (*t2+s*: considerando l'eventuale *overtime* per consentire l'espressione di voto agli elettori presenti nei PV al momento della loro chiusura formale), il sistema (UEC) rilascia automaticamente in via informatica il verbale stampato sull'andamento delle operazioni compiute in ciascun PV e che concerne: l'elenco degli elettori accolti, suddivisi per appartenenza circoscrizionale, l'elaborazione statistica dell'affluenza, i tempi di votazione, l'avvicendamento degli addetti ai PV, le situazioni particolari o incidenti (tecnici o di ordine pubblico) che i (funzionari) responsabili del PV abbiano registrato in via elettronica, utilizzando appositi e predefiniti formati. La *sottoscrizione* e l'*asseverazione* dei verbali sono l'unico adempimento materiale e cartolare previsto dal sistema *e-poll*, unitamente alla loro consegna agli UEL territorialmente competenti, fintantoché, auspicabilmente, non venga adottata la procedura elettronica di trasmissione garantita dalla *firma digitale*.

IV. *La pubblicazione dei risultati* delle competizioni elettorali (R) avviene via internet a cura dell'UEC, che li mette in linea (unitamente alla loro elaborazione e rappresentazione con metodologie statistiche), in modo che essi siano *accessibili a chiunque e ovunque.* Il grado di dettaglio di tali elaborazioni dipende da valutazioni ragionevolmente determinate dalla disciplina normativa del sistema. Dal punto di vista delle opportunità tecnologiche non sembrano sussistere particolari vincoli. È quasi inutile sottolineare come l'*output* in tempo reale degli esiti delle votazioni renda inutili quelle attività di anticipazione (assai discusse e talora contestate per la loro approssimazione) — *exit-poll* e/o proiezioni — che, in ragione delle lunghe e defatiganti metodologie manuali in vigore, accompagnano operazioni di scrutinio decentrate e aggregate "a piramide". In questa prospettiva, il sistema elettronico centralizzato di scrutinio e di comunicazione tempestiva dei risultati diviene un fattore determinante di riduzione delle ansie e delle conseguenti tensioni collettive che sono una "coda" non particolarmente apprezzabile, ma abituale, delle consultazioni elettorali.

Ultima, ma certamente prima per importanza, è la considerazione che il sistema elettronico-informatizzato di scrutinio *è sicuro e non sbaglia*. È questo l'*assioma* fondamentale su cui si regge l'intero sistema. L'evidenza e la verifica della validità dell'assioma sono consegnate alla definizione di programmi, *open sources,* di gestione delle operazioni di voto e di scrutinio, assolutamente affidabili e riconosciuti come tali da commissioni ufficiali (permanenti) di esperti delle applicazioni informatiche; e sono sottoposti al vaglio di quanti (elettori) adducano ragionevoli elementi di dubbio. (Per soddisfare adeguatamente queste esigenze irrinunciabili di *certezza, trasparenza, vigilanza* è congeniale al sistema *e-poll* — come si è già avvertito — l'istituzione di un'apposita autorità di garanzia indipendente dai poteri politici, dotata dei necessari requisiti di competenza ed imparzialità).

### 3. *L'elettore nel sistema e-poll.*

L'interazione tra cittadini e *sistema e-poll* esalta al massimo il riconoscimento delle libertà individuali, civili e politiche, pur tenendo conto che *comunque* il rapporto elettorale, in una democrazia liberale, non può perdere la sua natura *pubblicistica*. Ciò significa, da un punto di vista sostanziale, che i cittadini acquistano il diritto di voto, lo esercitano o, in alcune circostanze tassativamente previste dagli ordinamenti, lo perdono (temporaneamente o definitivamente) in quanto sono parti di un *corpo* (il "corpo elettorale", appunto) al quale viene im-

putata la sovranità in una dimensione comunitaria. Per questo fondamentale aspetto l'esercizio dei diritti politici-elettorali è manifestazione non solo di libertà individuale, ma anche di solidarietà politica. E ciò comporta l'individuazione di *forme* e *limiti* che siano rivolti a rendere effettivamente *certa* ed *eguale* l'espressione del suffragio.

Essa si può definire "certa" in quanto tutti i membri del corpo elettorale dispongano di *opportunità adeguate* per concorrere alla formazione degli organi rappresentativi e di governo e alle decisioni pubbliche. La realizzazione di tali condizioni dipende in larga misura dall'organizzazione elettorale, dalla sua più o meno agevole accessibilità ed affidabilità. Il cittadino deve essere sicuro che le sue opzioni *valgano* e siano contate senza la possibilità di manipolazioni in sede di scrutinio. In questo contesto l'*eguaglianza* del voto acquista un valore "pieno", in quanto nessuno potrebbe appropriarsi direttamente o indirettamente di voti altrui o giovarsi di assenteismo *non voluto*. In effetti, non solo i fenomeni di corruzione (che si manifestano con il c.d. "voto di scambio"), facilitati da tecniche di votazione privata (come ad esempio il c.d, voto per corrispondenza, laddove è ammesso) (3), ma anche l'eccessiva complicazione e laboriosità delle modalità di votazione incidono negativamente sulla propensione a partecipare alle consultazioni. E ogni "rinuncia" in qualche misura non voluta, se non addirittura coatta, aumenta il *peso* del voto dei partecipanti.

L'introduzione di un sistema integrale di voto elettronico, che non deroghi al fondamentale principio della dimensione pubblica e solidale dell'evento elettorale, permette di dare finalmente concretezza alle garanzie formali della *libertà, segretezza, personalità, eguaglianza* del suffragio, le quali rappresentano un patrimonio giuridico comune degli ordinamenti liberali. I temperamenti, contenuti in alcune legislazioni, ai principi di segretezza e personalità del voto per favorire una maggiore affluenza alle urne (in omaggio al prevalente "superprincipio" di democrazia) perderebbero gran parte delle loro ragioni.

Dal modello grafico sopra disegnato si desumono immediatamente e visivamente alcune situazioni di vantaggio per l'elettore, che meritano di essere segnalate in maniera più puntuale.

I. La possibilità di accedere indifferentemente a qualsiasi punto di votazione gestito dal sistema, senza quindi dover sacrificare il proprio interesse alla mobilità anche nei giorni di votazione.

---

(3) Sia consentito rinviare sul punto a E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in "Quaderni dell'osservatorio elettorale", n. 46, dicembre 2001, p. 14 ss.

II. La disponibilità permanente per ogni individuo dei propri dati anagrafici che comprendono la sua posizione attiva di elettore. A tale fine egli è *titolare esclusivo* di un "mezzo" che contiene elementi informatizzati della sua identità (una e, in prospettiva, molteplici *chiavi biometriche*). Attualmente è stata sperimentata una "carta intelligente" (*smart card*) che *memorizza* in un *chip* le impronte delle dita di una mano. Si tratta di un supporto *fungibile* e di una tecnica non definitiva, destinati a subire adattamenti ed evoluzioni (4) che, tuttavia, non rimettono in gioco l'architettura e il funzionamento del "sistema *e-poll*", bensì possono migliorarne il rendimento. *Essenziale* è, invece, il completo mutamento di prospettiva rispetto ai procedimenti ed alle metodologie tradizionali. L'elettore non ha più bisogno di essere riconosciuto, ma egli stesso è in grado di autocertificare la propria identità che viene associata *dal sistema* alla sua qualità di elettore. Insomma, è l'iniziativa del cittadino che provoca l'incrocio di dati provenienti da lui medesimo — l'identità — e dagli organi pubblici (UEL) che curano l'aggiornamento delle singole posizioni elettorali.

In termini pratici queste le operazioni che devono essere svolte: *a*) la verifica informatizzata — attraverso *apparati di riscontro*, che costituiscono uno degli strumenti in dotazione alle postazioni di voto — dei connotati biometrici con quelli memorizzati nel documento-chip prodotto; *b*) appena ultimato positivamente un simile accertamento, dal punto di votazione parte la richiesta elettronica all'UEC di abilitazione al voto, che è accordata in quanto il nominativo dell'elettore sia presente negli elenchi (registri o liste) degli aventi diritto al voto.

L'abilitazione si esprime attraverso un comando (*input*) che trasmette e/o attiva i programmi (condivisi dall'intera rete) che consentono il "colloquio tra uomo e macchina" ai fini della manifestazione delle opzioni di *voto* o *non voto*. In proposito, occorre precisare come, at-

(4) Nelle dimostrazioni del progetto "E-poll" (cfr. nota 1) si è fatto ricorso al riconoscimento dell'impronta digitale per identificare i votanti. Come ogni altra caratteristica biometria, essa si basa su fattori *non deterministici*, tali, cioè, che subiscono l'influenza dell'ambiente (pressione, temperatura e umidità atmosferica, stato fisico e età dell'individuo) e che rendono inevitabile un certo margine di errore ai fini dell'identificazione dell'elettore. Cosicché i centri di ricerca e le industrie più avanzate del settore informatico stanno ora sperimentando con successo tecnologie di riconoscimento biometrico in grado di evitare un contatto diretto con l'individuo. Ciò sembra risultare possibile per l'impronta facciale, l'iride e il timbro vocale. Per gli sviluppi futuri del progetto E-poll si prevede, quindi, l'utilizzazione incrociata e trasparente di una molteplicità di elementi biometrici *senza contatto*, per meglio garantire la certezza dell'identità e ridurre drasticamente le probabilità di un mancato riconoscimento dell'elettore.

traverso apposite codificazioni, il sistema sia in grado di associare automaticamente i nominativi degli elettori al formato che devono utilizzare per il tipo di consultazione alle quali partecipano, al metodo elettorale di riferimento, agli ambiti territoriali di competizione (circoscrizioni con liste e/o candidati diversi) ai quali essi appartengono, alla lingua nazionale dei medesimi...

III. La certezza e la sicurezza della propria libera manifestazione di volontà elettorale. Il sistema potenzialmente — superando alcuni limiti formali ai quali ci si è attenuti nelle dimostrazioni effettuate in Italia, in osservanza alla legislazione vigente — è in grado di offrire, in *successione logica*, ai votanti abilitati tutte le opzioni che oggi distinguono i comportamenti attivi od omissivi in qualsiasi competizione elettorale. A prescindere dalla decisione assolutamente astensionista, che si rivela attraverso la mancata presentazione ai punti di votazione, il cittadino può, rispondendo ad "interrogazioni informatizzate":

— *dissociarsi pregiudizialmente dalla votazione* (comportamento che equivarrebbe al c.d. "voto di protesta", che nelle procedure cartolari si esprime annullando in vario modo le schede con scritte o segni impropri);

— *palesare la propria incertezza o indifferenza* attraverso la rinuncia alle operazioni di voto successive (comportamento assimilabile alla "scheda bianca");

— *individuare il soggetto politico* (coalizione, partito, lista bloccata, candidato uninominale a seconda del metodo elettorale adottato per le singole votazioni) sul quale far confluire il proprio voto;

— *esprimere voti individuali* (ove consentito dalla disciplina elettorale vigente);

— *manifestare assenso o dissenso* (sì o no) a quesiti referendari.

Ogni opzione, prima di essere trasmessa all'UEC ed essere in seguito contata dal sistema nella fase dello scrutinio (t3), è soggetta a conferma (con possibilità di revisione in caso di diniego) da parte dell'elettore con modalità idonee ad evitargli confusioni e scelte non ponderate. Una mancata conferma inibisce il passaggio all'opzione logicamente successiva. È di immediata evidenza come una tale procedura "a gabbie obbligate" impedisca il compimento di errori formali. In questo senso il voto diventa "certo" e "sicuro" e non è più soggetto ad interpretazioni da parte di scrutatori umani, con conseguente eliminazione di tutti i possibili contenziosi ad esse relativi, retaggio inevitabile di qualsiasi consultazione in forme materiali. Naturalmente la disciplina normativa *definitiva*, alla quale spetterà di regolamentare in maniera puntuale le azioni di voto nei PV, dovrà considerare i rimedi

contro comportamenti *volutamente* ostruzionistici (ai limiti del sabotaggio) da parte di singoli elettori; in particolare: per impedire che un reiterato diniego di conferma possa bloccare per un tempo irragionevole una postazione di voto (inibendone pertanto l'utilizzazione da parte di altri), si potrà stabilire che tre omissioni consecutive, entro tempi ragionevoli, siano interpretate e contate come astensione dal voto.

4. *Presupposti per una possibile disciplina europea del "sistema e-poll".*

Lo scenario sopra tratteggiato è stato, come si è detto, sperimentato, sia pure su piccola scala. È dunque tecnologicamente possibile. Spetta ai decisori politici competenti, nazionali e sopranazionali, valutare la "fattibilità" del "sistema *e-poll*" ai fini della sua adozione per votazioni ai diversi livelli, fino all'elezione del Parlamento europeo, che certamente rappresenterebbe la situazione più complessa anche sotto il profilo istituzionale.

In effetti, sarebbe necessario procedere ad un adeguamento e ad una armonizzazione delle organizzazioni elettorali dei singoli Paesi.

Il perseguimento di un simile obiettivo sarebbe alquanto difficile e poco concludente qualora ci si affidasse ai consueti metodi di analisi comparata tra le singole legislazioni per verificarne concordanze e discordanze e poi proporre un testo unitario "di compromesso" inteso a valorizzare gli apporti di cultura giuridica di ciascun ordinamento.

Parrebbe certamente più utile seguire un percorso empirico e pragmatico, proprio partendo dal "prototipo acquisito": la disponibilità di una tecnologia di sistema che si sostituisca alle vigenti procedure di votazione cartolari (attraverso schede) o parzialmente informatizzate (a livello periferico, come avviene in diversi paesi europei (5)).

Occorre innanzitutto accertare (e "testare") nelle giuste sedi scientifiche e istituzionali, individuate o promosse dal Parlamento europeo (attraverso *hearings*, ad esempio), l'assoluta affidabilità tecnica del sistema progettato in tutti gli aspetti *sensibili* sopra segnalati, per arrivare a un imprescindibile "giudizio finale". Parafrasando un noto brocardo anglosassone: "*e-poll can do no wrong*".

---

(5) Esperienze e/o progetti per l'informatizzazione delle procedure elettorali nell'ambito dell'UE sono in corso anche nella Repubblica Federale di Germania, Belgio, Francia, Gran Bretagna (per una sintetica rassegna di tali iniziative e sulla posizione critica di altri Paesi europei, come la Svezia, sull'introduzione del voto elettronico cfr: *www.democratie-electronique.org/rens_voteel/ue_gen/ue/menu.htm*).

Un simile accordo sugli standard, sulla sicurezza e sulla funzionalità del sistema è propedeutico rispetto a qualsiasi *disciplina legislativa* di livello europeo.

La questione non è semplicemente *formale*, di rispetto di un iter istituzionale coerente con l'attuale assetto dell'UE, ma ha anche una determinante valenza pratica, in quanto l'eventuale adesione al complessivo e dettagliato progetto tecnico (così come è stato illustrato), significherebbe di per se stessa individuazione di linee-guida fondamentali per una regolamentazione condivisa.

La costruzione e gestione del sistema *e-poll* sono caratterizzate, infatti, da una trama di elementi-segmenti irrinunciabili che richiedono *riconoscimento e definizione giuridica* tali da renderli innanzitutto funzionali e (inter)operanti. Ed è appunto un tale palinsesto che fissa l'indice del discorso normativo cómune, che risulterà pertanto articolato in un numero non eccessivo di punti:

— La formazione degli elenchi degli elettori, distinti per stato.

— I tempi e i modi del loro conferimento ad un centro operativo comune.

— Le modalità e gli standard per la gestione dei dati.

— I controlli sulla sicurezza e trasparenza del sistema.

— I requisiti fondamentali delle postazioni di voto.

— La loro accessibilità a tutte le categorie dei cittadini, senza distinzione di condizioni personali.

— Le modalità e le tecniche per il riconoscimento dell'identità degli elettori (le chiavi biometriche).

— I comportamenti elettorali (azioni di voto) ammessi nelle postazioni di voto.

— I controlli tecnici e amministrativi relativi alla loro agevole fruibilità e sicurezza (con riguardo soprattutto alle fasi di trasmissione delle azioni di voto).

— Il periodo di votazione.

— Gli adempimenti degli operatori delle postazioni di voto. La gestione degli imprevisti e degli incidenti da parte dei responsabili dei PV.

— I tempi dello scrutinio elettronico. L'elaborazione dei risultati. Le modalità della loro diffusione via rete.

— L'individuazione della tipologia dei possibili contenziosi e la disciplina dei ricorsi.

## 5. *I principi comuni europei.*

Gli indirizzi di rango costituzionale sovranazionale, i parametri, i limiti che dovrebbero ispirare e condizionare la redazione di un testo

per la disciplina di uno "spazio elettorale europeo", fondato sul modello del sistema integrale di voto elettronico, sono offerti dalla Carta dei diritti e dal Trattato dell'Unione, con riguardo a *profili di sostanza e di metodo.*

La Carta, in una disposizione espressamente dedicata al Parlamento europeo — art. 39, n. 2 — afferma che i suoi membri "sono eletti a suffragio universale, diretto, *libero e segreto*" (6). L'enunciato completa opportunamente, con l'indicazione degli ultimi due requisiti, le previsioni già contenute nel Trattato all'art. 190 (testo consolidato).

Il sistema *e-poll*, come configurato, risponde pienamente a tali prescrizioni. Basti considerare, sul lato della *libertà*, la "liberazione" dei cittadini europei da condizionamenti materiali e psicologici che altre procedure cartolari o parzialmente automatizzate impongono: l'almeno parziale sacrificio alle esigenze di mobilità, che sarebbe superato dalla possibilità di votare in qualsiasi punto dello spazio europeo (e, potenzialmente, anche al di fuori, ove si stipulassero adeguati accordi internazionali per l'istituzione di punti di votazione a distanza nei paesi non facenti parte dell'UE). Inoltre, verrebbero meno timori o ansie ambientali che l'espressione di voto non sia correttamente intesa da scrutatori "umani", nel momento in cui tutti i voti confluiscono in un'unica urna elettronica (di sistema), per poi produrre risultati che dipendono dalle formule matematiche adottate dai diversi metodi elettorali per rappresentare la volontà popolare.

Sul lato della segretezza, garanzia strettamente collegata con quella di libertà, non vi dovrebbero essere dubbi che la *dematerializzazione* delle azioni di voto contribuisca alla sua massima valorizzazione, non rimanendo alcuna traccia fisica che possa associare la manifestazione di voto al suo autore. Ma oltre a questo aspetto, per così dire interno, il sistema *e-poll* in virtù della sua efficienza e dinamicità (e, in particolare, della sua attitudine a "rincorrere" l'elettore nei suoi spostamenti esistenziali) — contrapposte alla rigidità delle tradizionali organizzazioni elettorali stanziali — toglierebbe gran parte delle ragionevoli giustificazioni a forme di voto, come quelle per corrispondenza o per procura, che certamente costituiscono un *vulnus* al requisito della segretezza, in quanto permettono l'esibizione del proprio voto a ter-

---

(6) Tali garanzie risultano rinforzate anche dal richiamo-rinvio della Carta (art. 53) ai principi contenuti nella *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* che insiste sullo "scrutinio segreto" e sulla "libera espressione" (art. 3), in armonia con la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, la quale, oltre al "voto segreto", richiede esplicitamente anche il "suffragio eguale" (art. 21, comma 3).

zi. Ed un voto "esibito" perde certamente il suo carattere di genuinità fino al punto di prestarsi a fenomeni non rari di corruzione elettorale (compravendita di voti) (7).

Così pure il principio fondamentale dell'universalità del voto troverebbe nel "sistema *e-poll*" una più piena attuazione, proprio perché è in grado di ridurre quelle *barriere di fatto* che ancora si frappongono al concorso dei "popoli" all'elezione del *loro* Parlamento.

Il Trattato pone anche il problema della "procedura uniforme in tutti gli Stati membri" per la formazione del Parlamento Europeo (art. 190, par. 4). Esorta, dunque, all'approvazione di un'unica legge elettorale-quadro. Tale compito è consegnato al Consiglio che, all'unanimità, dovrebbe stabilire le *disposizioni comuni* che ciascuno stato adotterebbe *conformemente alle proprie norme costituzionali.* Si tratta di un limite (una riserva) che potrebbe essere inteso come potenzialmente regressivo: suscettibile di pregiudicare o attenuare il processo di uniformizzazione. Ad evitare un tale esito valgano le seguenti considerazioni formali e sostanziali.

La competenza del Consiglio di fissare la procedura elettorale uniforme è condizionata, innanzitutto, dalla necessità di acquisire un parere conforme da parte dello stesso Parlamento europeo, che — ai sensi della stessa norma del Trattato — deve esprimersi a maggioranza assoluta dei suoi componenti. La *forza* di un simile atto dipende anche dalla capacità di formulare soluzioni originali e innovative per tutti i paesi, piuttosto che mediare tra le differenti esperienze in atto.

Il Trattato contiene alcuni non irrilevanti orientamenti laddove afferma (art. 190, par. 3) l'esigenza di "un'adeguata rappresentanza dei

---

(7) Sulla necessità di salvaguardare la garanzia della segretezza del voto non solo per il singolo elettore, ma anche in funzione della genuinità delle competizioni elettorali, ha insistito anche la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL) nei suoi avvisi sulle dimostrazioni del voto elettronico in Francia nel 2002 (ricordate nella nota 1). In particolare, con *Délibération* n. 02-022 del 2 aprile 2002, la Commissione ha respinto la richiesta presentata dal sindaco di Vandoeuvre-les-Nancy di sperimentare il voto *via-internet*, così argomentando: "...en prévoyant une possibilité de vote à domicile par internet, le dispositif prévu est susceptible de porter atteinte au secret et à la sincérité du vote en ne lui conférant pas le caractère personnel qu'il doit revêtir et en ne garantissant pas qu'il soit dégagé de toute influence ou pression". Tali conclusioni sono state ribadite dalla stessa Commissione nella successiva deliberazione 02-015 del 14 marzo 2002, che ha espresso parere favorevole alla sperimentazione di Mérignac (progetto E-Poll): "La Commission rappelle que le secret du suffrage, reconnu à l'article 3 de la Constitution, constitue un des principes fondamentaux de notre démocratie et que seuls, le secret du vote, la sincérité des opérations électorales, la surveillance effective du scrutin ..." (i testi dei pareri citati si possono reperire nel sito: *www.cnil.fr/actu/frame.htm?http://www.cnil.fr/actu/communic/actu39.htm*).

*popoli* degli Stati " nel Parlamento Europeo, tenuto conto che il numero dei suoi membri non può comunque essere superiore alle 732 unità (art. 189, par. 2), come è stato deciso con il Trattato di Nizza nel 2001. Da questi disposti (anche in relazione al fatto dell'allargamento dell'Unione) si può ricavare non solo l'indicazione di una redistribuzione ponderata dei seggi assegnati ai singoli stati, ma anche il progressivo superamento delle logiche nazionali, verso una dimensione di sistema politico europeo in cui gli ambiti statali siano considerati semplicemente come circoscrizioni territoriali. La spontanea adesione di tutti gli attuali 15 stati membri a metodi proporzionalistici (sia pure con formule non coincidenti) corrobora questa prospettiva.

In effetti, il 15 luglio 1998, il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione di testo normativo elettorale comune (8), che razionalizza l'opzione proporzionalistica (consentendo soglie di esclusione che non possono superare il 5% dei voti validamente espressi) entro circoscrizioni ritagliate in modo da valorizzare la rappresentatività dei deputati e il loro mandato *comunitario* (9). A tal fine è anche prevista (per le elezioni del 2009) l'istituzione di una circoscrizione unica sovranazionale per l'assegnazione del 10% dei seggi in palio.

Fino ad oggi un simile progetto, tendenzialmente organico, non è stato accolto dal Consiglio (10). Cosicché per la disciplina delle elezioni europee permane la competenza concorrente dei singoli ordinamenti statali, tenuti all'osservanza dei "princìpi comuni" (art. 190, par. 4).

Per l'individuazione di tali principi parrebbe legittimo un approccio estensivo ed evolutivo, in presenza dell'assai notevole riconoscimento, nel preambolo della Carta europea dei diritti, delle *tradizioni costituzionali* di ciascun Paese quali fonti di un patrimonio giuridico condiviso *in fieri* e *non* come ostacolo alla costruzione di un'organizzazione elettorale *interconnessa* e sempre più coerente con un ruolo attivo del Parlamento europeo.

Per tutte queste ragioni, le norme costituzionali *proprie* dei singoli stati membri non dovrebbero rappresentare un freno al sostanziale

---

(8) Cosiddetta "risoluzione (Georgios) Anastassopoulos" (dal nome del deputato relatore): doc.A4-0212/98, "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 21 settembre 1998, C. 2992/66.

(9) In tale direzione è anche sancita l'incompatibilità con l'appartenenza a un parlamento nazionale.

(10) La Presidenza del Consiglio, in data 22 marzo 2002, ha presentato al Parlamento Europeo una "proposta di compromesso" che non si discosta in maniera sensibile dal testo approvato dal Parlamento medesimo nel 1998 (cfr. il *Documento di lavoro*, della Commissione per gli affari costituzionali del 18 marzo 2002: *www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/ afco/20020326/458326IT.pdf*).

perseguimento di un simile *obiettivo privilegiato*, così qualificato in quanto favorito anche dall'impegno, dichiarato nel Preambolo della Carta dei diritti, di "rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli *sviluppi scientifici e tecnologici*".

Il "sistema *e-poll*" potrebbe essere incorporato sia in un auspicabile *atto europeo compiuto* e di ampia portata, sia in un più specifico atto (*direttiva*) di adattamento *ai principi comuni*, giacché non incide sulle differenze più caratterizzanti delle legislazioni nazionali vigenti (11). Anche se certamente potrebbe diventare fattore assai impor-

(11) Tra le differenze più significative delle discipline vigenti nei 15 Paesi, attualmente membri dell'UE, per l'elezione delle rispettive "quote" nel Parlamento europeo si segnalano: la *capacità elettorale passiva* (in tutti gli Stati il diritto di voto è esercitato dai cittadini che abbiano compiuto il 18° anno, ma per l'eleggibilità è richiesta l'età minima di 18 anni in Finlandia, Svezia, Danimarca, Germania, Spagna, Paesi Bassi e Portogallo; di 19 in Austria; di 21 in Belgio, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Regno Unito; di 23 in Francia; di 25 in Italia); l'*ambito territoriale* per l'assegnazione dei seggi (è prevista la circoscrizione unica nazionale in Germania, Austria, Danimarca, Spagna Finlandia, Francia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, e Svezia; la suddivisione del territorio nazionale in più circoscrizioni è adottata in Belgio, Irlanda, Italia, Regno Unito); la *presentazione delle candidature* (è riservata ai raggruppamenti politici ufficiali in Danimarca, Grecia, Germania, Paesi Bassi, Svezia; deve essere sostenuta da un certo numero di sottoscrizioni di elettori negli altri paesi; in Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito è obbligatorio il pagamento di una cauzione; è ammessa la presentazione di candidature individuali in Irlanda e in Italia); le *formule elettorali* (il principio della rappresentanza proporzionale è comune, ma è corretto da clausole di sbarramento in Germania, Francia, Austria e Svezia, dove le liste che non abbiano ottenuto il 5% dei voti — o il 4% negli ultimi due Paesi — sono escluse dalla ripartizione dei seggi. Il metodo più utilizzato per la traduzione dei voti in seggi è quello d'Hondt, applicato in Austria, Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Paesi Bassi e Portogallo; in Svezia si segue una variante modificata del metodo di Sainte Laguë; mentre quello Hagenbach-Bischoff vige in Lussemburgo e quello Hare-Niemeyer in Germania; in Italia è adottato il metodo dei quozienti elettorali interi, salvo il ricorso in via residuale ai resti più elevati; in Grecia i seggi sono attribuiti in base a una formula proporzionale rafforzata c.d. «Enischimeni Analogiki" e in Irlanda secondo il metodo del voto unico trasferibile); le *opzioni di voto a disposizione degli elettori* (le liste sono "rigide" — non avendo l'elettore la facoltà di modificare l'ordine dei candidati — in Germania, Spagna, Francia, Grecia e Portogallo, mentre nel Regno Unito e in Irlanda i candidati competono in collegi uninominali; è riconosciuto all'elettore il voto di preferenza, all'interno della lista prescelta, in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Italia, Paesi Bassi; l'elettore può assegnare il voto a più candidati compresi in liste diverse in Lussemburgo, e in Svezia dispone del "voto aggiunto e soppressivo", potendo appunto indicare nomi nuovi o cancellare quelli ufficiali inseriti nella lista votata); la *verifica dei poteri* (è affidata ai parlamenti nazionali in Danimarca, in Germania e in Lussemburgo; ad organi giurisdizionali in Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Italia, Irlanda e Regno Unito e, in seconda istanza, in Germania; giunte o commissioni di controllo speciali sono previste in Portogallo, Spagna e in Svezia); la *data delle elezioni* (nell'ambito di un *periodo comune* i singoli Stati possono scegliere il giorno ritenuto più idoneo per assicu-

tante di accelerazione verso la loro effettiva armonizzazione, se non dissoluzione in una disciplina unitaria.

Dai punti normativi fondamentali sopra elencati, necessari per l'acquisizione del sistema, emerge come le questioni da risolvere siano di natura soprattutto tecnica: riguardano in primo luogo la determinazione di standard di qualità ed affidabilità di servizi e strumenti in grado non solo di facilitare quanto più è possibile per tutte le categorie di cittadini europei l'accesso al voto, ma anche di incentivarlo. E anche questo è senza dubbio principio-obiettivo *comune*.

Si considerino, ad esempio, le nuove opportunità che si aprirebbero per i cittadini dell'Unione, residenti in uno stato membro del quale non sono cittadini. Ai sensi dell'art. 19 del Trattato, essi hanno diritto di voto [e di eleggibilità] alle elezioni del Parlamento europeo nello stato medesimo. Grazie al sistema *e-poll*, sarebbero *di fatto* liberi anche di scegliere di votare, in quanto appartenenti al corpo elettorale del paese originario, secondo le regole proprie di questo (12). Dunque, la preferenza di questi elettori sarebbe più genuina, non condizionata solo da problemi di mobilità.

Inoltre, l'introduzione del sistema *e-poll*, per sua natura, non comporterebbe aggravamenti procedurali e burocratici nelle legislazioni nazionali; al contrario, darebbe luogo a processi di semplificazione. Si potrebbe perciò parlare di un'*armonizzazione per riduzione*.

Anche i principi di *sussidiarietà e proporzionalità* (art. 5 del Trattato) sarebbero puntualmente onorati: le istituzioni europee interverrebbero per il perseguimento e la regolamentazione di un obiettivo (individuato dal Trattato) che, per la sue implicazioni e dimensioni tecnologiche, per le competenze, le capacità qualificate, nonché le siner-

---

rare e agevolare la massima partecipazione elettorale; ad esempio, le ultime elezioni del Parlamento europeo si sono svolte *giovedì* 10 giugno in Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito e *domenica* 13 giugno negli altri Paesi); la *copertura dei seggi vacanti* (sono assegnati ai primi non eletti delle liste, a cui appartengono i deputati dimissionari, in Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo; si procede, invece, mediante surroga di supplenti, con modalità non coincidenti, in Belgio, Irlanda, Germania, Svezia, Grecia. Nel Regno Unito vengono indette elezioni suppletive (previste anche in Grecia in caso di insufficienza di supplenti). Cfr., in generale, L. BARDI e P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Bologna 2003, cap. II.

(12) Una simile opportunità sarebbe tanto più apprezzabile e apprezzata in quegli stati dell'UE in cui i diritti elettorali per i cittadini europei residenti non autoctoni sono, per così dire, affievoliti dalla clausola che consente agli stati medesimi di derogare al riconoscimento di tali diritti quando il numero dei residenti "ospiti" superi il 20% dell'intero corpo elettorale. In tale ipotesi, il diritto di voto può essere loro attribuito solo dopo che sia trascorso un determinato periodo di formale residenza nel paese ospitante (è il caso del Lussemburgo).

gie di progettazione e di realizzazione che richiede, non potrebbe essere utilmente affrontato dai singoli stati. Ai quali, peraltro, rimarrebbe la competenza di disciplinare gli aspetti *terminali* dell'organizzazione del sistema *e-poll*. Ad esempio: i criteri di compilazione degli elenchi o delle registrazioni degli elettori, la collocazione dei punti di votazione; il valore legale dei supporti materiali che contengono i dati informatizzati (chiavi biometriche) per il riconoscimento dell'identità dei votanti; l'informazione elettorale preparatoria...

## 6. *Il "sistema e-poll" nel quadro dell'e-democracy.*

Nel Trattato vi è un altro enunciato che merita qualche riflessione: l'art. 191, laddove si legge che "i partiti politici *a livello europeo* sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione". "Essi — si precisa — contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione" (13).

Dal punto di vista dell'*effettività*, questo disposto può essere considerato per ora solo un auspicio, neppure una norma programmatica. Attualmente non esistono in Europa, nella sua dimensione sopranazionale, organizzazioni che possano riconoscersi in una simile definizione. Le diverse aggregazioni di partiti nazionali, formatesi a partire dal 1976 sulla base di affinità ideologiche o di generiche sintonie programmatiche (14), rappresentano soggetti ancora assai deboli, insuffi-

---

(13) L'intento di consolidare e *incentivare* il ruolo dei partiti europei è stato confermato dall'aggiunta (con il Trattato di Nizza) del comma 2 all'articolo 191 sopracitato, laddove si dispone che "Il Consiglio... determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento".

(14) I principali e più noti "partiti" politici europei sono: il Partito popolare europeo, costituitosi nel 1976, che associa 35 partiti nazionali (*www.eppe.org*); la *Federazione dei liberali e dei partiti democratici*, costituitasi nel 1976, che associa 25 partiti nazionali (*www.eurolib.org/eldrparty*); il *Partito dei socialisti europei*, ricostituitosi nel 1992 in continuità con la precedente Confederazione dei socialisti europei risalente al 1974, con affiliati 20 partiti nazionali (*www.eurosocialists.org*); la *Federazione dei Verdi*, costituitasi nel 1993, alla quale aderiscono 29 formazioni nazionali (*www.europeangreens.org*).

Questi "partiti" ed altri più informali raggruppamenti sono rappresentati nel Parlamento europeo da corrispondenti "gruppi politici" che beneficiano, in rapporto alla rispettiva consistenza numerica, di risorse procedurali e finanziarie, stabilite dal regolamento interno del Parlamento medesimo. Il riconoscimento di un'associazione di parlamentari europei come "gruppo" è comunque subordinato (art. 29) a determinate condizioni indirizzate a incentivarne la *transnazionalità*. A tal fine è sufficiente l'adesione di: 23 deputati, purché eletti in due diversi stati membri; di 18 deputati, ma eletti in tre diversi stati-membri; di 14 deputati se eletti in quattro diversi stati membri. I parlamentari che non hanno la possibilità di (o non intendano) costituire un gruppo politico

cienti a rappresentare *direttamente* le istanze politiche dei cittadini europei nelle sedi istituzionali dell'Unione, nel Parlamento europeo in particolare. Non sono ancora *forze* politiche europee, in quanto il sistema politico europeo stenta ad affermarsi (15). Tale insoddisfacente situazione è conseguenza di quel *deficit di legittimazione* degli organi politici dell'Unione che viene così spesso lamentato (16). Esistono temi e interessi *specifici* della convivenza comunitaria che attraversano e talvolta mobilitano le opinioni pubbliche in una visione non meramente nazionale, ma una "coscienza europea" generale rimane meta ambiziosa, ma non prossima, che deve essere costruita anche, e forse soprattutto, con gli strumenti della comunicazione immediata, oggi alla portata di chiunque.

L'*e-democracy* è un mezzo e, al tempo stesso, un contesto che può rendere più agevole e veloce il cammino da percorrere. Esperienze recenti segnalano come importanti movimenti globali "alternativi" abbiano trovato proprio nella rete non solo il loro *habitat* (quella piazza virtuale che abbatte le barriere della distanza e delle differenze delle origini), ma anche il loro centro di organizzazione e perfino di riconoscimento delle leaderships. Non è impossibile (seppure al momento nemmeno prevedibile) che questi movimenti possano evolversi in partiti politici sovranazionali europei. E non è del pari impossibile che le sopramenzionate associazioni europee dei partiti politici nazionali scoprano nella rete un'occasione di rifondazione o di trasformazione, indirizzata a rilegittimare una presenza e un'azione (non effimera) nel Parlamento Europeo, "aprendosi" *responsabilmente* ai cittadini europei.

Ciò significa, ad esempio, immaginare che i gruppi politici organizzati nel Parlamento Europeo accettino di *interagire* non episodicamente con i cittadini europei riconoscendo loro *in via convenzionale* il "potere" di inviare (*e-send*) istanze e proposte sulle politiche comuni-

---

sono inseriti d'ufficio nel "gruppo dei non iscritti". Nell'attuale Parlamento figurano otto gruppi: i *Socialisti europei*, i *Popolari europei*, l'*Unione per l'Europa delle Nazioni*, i *Liberali, democratici e riformatori europei*, la *Sinistra unitaria europea*, i *Verdi*, l'*Europa delle Democrazie e delle Diversità*; il *Gruppo tecnico dei deputati indipendenti*. (Sul tema cfr. L. Bardi, *I partiti e il sistema partitico dell'Unione Europea*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione Europea*, Bari, 2002, p. 249 ss.; E. Külachi, C. Van de Walle (a cura di), *Les Fédérations européennes de partis. Evolution organisationnelle et influence politique dans l'Union Européenne*, Bruxelles, 2001).

(15) In proposito: S. Hix, *Parties at European Level*, in P. Webb, I. Holliday, D. Farrel (a cura di), *Political Parties in Democratic Society*, Oxford, 2002.

(16) Tra i tanti, P. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, 2001.

tarie, al quale dovrebbe corrispondere l'"impegno" dei soggetti destinatari di dare pubblica risposta o depositare rendiconti della propria azione sulle questioni sollecitate, entro termini prefissati e programmati (*feedback*). Non si tratterebbe tanto di aggiornare gli strumenti di comunicazione o di propaganda tra rappresentanti e rappresentati alla luce delle nuove tecnologie, quanto di innovare nel metodo. Il formato elettronico assumerebbe il valore di un vero proprio "formato politico"; per così dire: un protocollo di *dialogo concludente*, non elusivo.

Nella stessa direzione i gruppi parlamentari europei e gli stessi organi politici dell'Unione, la Commissione in particolare, potrebbero potenziare le "consultazioni dirette" in rete per conoscere l'orientamento dei cittadini europei o per rilevare il loro interesse ad obiettivi specifici che l'Unione si propone di perseguire (17). Anche una tale forma di *inquiries in progress* non dovrebbe essere lasciata alla casualità o ad un'eccessiva informalità. Per rendere più responsabile, partecipato e diffuso il concorso dei cittadini si potrebbe prevedere la loro

---

(17) La Commissione europea ha istituito specifici spazi in rete al fine di interagire con i cittadini. Si tratta, in particolare, dell'iniziativa denominata "La vostra voce in Europa" con quattro diverse modalità di contatto. Attraverso le *Consultazioni*, i cittadini europei possono esprimere la loro opinione sulle politiche dell'UE ed influenzare le decisioni quivi adottate, rispondendo a sondaggi relativi ai vari settori di attività. Lo strumento delle *Discussioni* dovrebbe consentire di "chiacchierare" in linea con i leader europei sulle prospettive dell'Unione. Con l'esposizione delle proprie *Esperienze personali* è anche possibile chiedere assistenza ai servizi ed uffici europei per la risoluzione di problemi pratici di ambito europeo. Infine, un'attenta ed esaustiva predisposizione di *Collegamenti* dovrebbe permettere agli utenti di orientarsi agevolmente tra le istituzioni europee. (Cfr.: *http://europa.eu.int/yourvoice/index_it.htm*).

Come esempi di consultazioni si possono segnalare: quella conclusasi il 28 febbraio 2003 (e aperta il 4 novembre 2002) sul futuro sviluppo dei programmi per le politiche giovanili, condotta attraverso questionario (erano però ammesse risposte anche per corrispondenza cartacea) (*http://europa.eu.int/comm/education/newprogconsult/inquiry/index.cfm?Language=IT*); e quella, assai più specifica, di poco precedente (terminata il 31 gennaio 2003) sulle "dimensioni degli imballaggi nell'Unione europea", svoltasi esclusivamente tramite internet, alla quale hanno partecipato complessivamente 691 cittadini europei (*http://europa.eu.int/yourvoice/results/234/index_it.htm*). Per incentivare ancor più lo strumento delle consultazioni in rete la Presidenza greca ha promosso un'ulteriore iniziativa denominata "e-vote" ("Vote for EU You Wont"):, rivolta a interrogare i cittadini su importanti e attuali questioni di politica generale quali: *L'UE oggi, Il ruolo dell'UE nel mondo, Il futuro dell'Unione europea, L'allargamento dell'UE, Le politiche europee sulle droghe, La guerra in Iraq.* Lo scopo dichiarato dell'esperimento (che ha registrato l'adesione di oltre 100 mila cittadini) è di introdurre elementi di *e-democracy*: "Viviamo un momento storico e unico per l'Unione e per i popoli dell'Europa. Con l'ampliamento da 15 a 25 membri, l'UE cambia radicalmente. Con Internet, la gente dispone ora di nuovi strumenti per esprimere le proprie opinioni, interagire e mettere in comune idee e timori" (*http://evote.eu2003.gr/EVOTE/it/introduction.stm*).

iscrizione (ovviamente libera) in *focus-groups* tematici aperti, "insediati" in appositi siti (18). Il problema della privacy e dell'eventuale trattamento di dati personali sarebbe affrontato e risolto in osservanza ai vigenti indirizzi normativi dell'Unione.

È noto come ogni sistema politico, e dunque anche quello europeo tanto invocato, per esistere e per essere riconosciuto ha bisogno di una sottostante opinione pubblica, che si forma quando le questioni da decidere siano rilevanti per la convivenza, quando mettono in gioco posizioni differenziate e quando i portatori o interpreti delle medesime siano consapevoli di avere a disposizione efficaci mezzi per farle valere. Internet è ormai maturo per assolvere il ruolo preponderante di vettore dell'opinione pubblica europea. Rispetto ad altri media tradi-

---

(18) Tali obiettivi e nuove modalità sono stati puntualmente individuati nell'importante comunicazione del Presidente della Commissione R. Prodi — di concerto con il Vicepresidente N. Kinnock e il Commissario E. Liikanen — *Europa 2 nd generation: advanced web services to citizens, business and other professional users* (6 luglio 2001). L'ampio documento fa esplicito riferimento, tra l'altro, ai *Consultation and feedback mechanisms* (3.2.1.): "...This system will be used by the Commission to evaluate existing EU policies and for open consultations on new initiatives. The Interactive Policy Making initiative will enable the Commission, as a modern public administration, to respond more quickly and accurately to the demands of citizens, consumers and business and, therefore, to make policy-making at EU level more comprehensive and effective". Si considerano, inoltre, gli *Interactive fora* (3.2.3.): "A few interactive forums exist, hosted on the Commission servers. Shared knowledge has to be developed within the Commission departments about the topics addressed in the fora, their composition, their management and their usefulness in understanding participants' reactions or contributions to policies or activities. Managed and moderated interactive fora (temporary or permanent) hosted in the EU web-sites could be a way to collect more specialised feedback on concrete issues from relevant e-Communities, and also a means to influence their opinion/position on such issues".
(*http://europa.eu.int/comm/dgs/press—communication/index_it.htm*).

Il 20 maggio 2002, l'europarlamentare Marco Cappato, sostenuto da altri 53 deputati appartenenti a otto diversi partiti, ha proposto al Parlamento Europeo una risoluzione per l'introduzione dell'e-democracy nell'UE, nella quale si richiede di *incrementare l'informazione e la partecipazione dei cittadini europei al processo democratico attraverso le tecnologie informatiche*; e, in particolare, disponendo che: "tutte le riunioni pubbliche delle istituzioni dell'Unione Europea e dei loro organi siano trasmesse in diretta audio-video ed archiviate su Internet; ogni cittadino possa pienamente godere dei suoi diritti di cittadinanza europea (per esempio per quanto riguarda il voto per il Parlamento Europeo, le denunce al Mediatore europeo ed alla Corte di Giustizia, le petizioni al PE) anche attraverso Internet" (La risoluzione è stata successivamente riformulata come emendamento al progetto di relazione del deputato Imelda Mary Read sull' "Adozione di un programma pluriennale (2003-2005) per il monitoraggio del piano d'azione e-Europe, la diffusione della buona prassi e il miglioramento della sicurezza delle reti e dell'informazione (MODINIS)" (proposto dalla Commissione UE) (PE, *Commissione per l'Industria, il commercio estero e l'energia*, 12 dicembre 2002, PE 321-979/11-14).

zionali (stampa e radiotelevisione) ha il vantaggio di essere ad *ingresso libero*, di non subire mediazioni o selezioni da parte di professionisti della comunicazione che, non di rado, riescono a manipolare l'effettiva intensità e qualità degli orientamenti popolari.

L'*e-democracy* può considerarsi, non solo dal punto di vista tecnologico, come uno sviluppo dell'*e-government* che, dopo una prima fase di diffidente prudenza, è riuscito ad esprimere, almeno in parte, le proprie attitudini di strumento permanente di interazione con i cittadini per l'erogazione di servizi che potrebbero definirsi di "scambio informativo immediato". Sono ormai innumerevoli i siti delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, capaci di acquisire, trattare e soddisfare in tempi veloci, quando non in tempo reale, domande e dati inviati da singoli utenti. La ricezione "intelligente" delle dichiarazioni fiscali, l'evidenziazione ed eventualmente la registrazione-correzione delle posizioni previdenziali, i sempre più diffusi sportelli per le prenotazioni *on line* per la fruizione di prestazioni alla persona (in campo sanitario o assistenziale...), sono soltanto gli esempi più comuni (*di massa*) di nuove procedure e di nuovi rapporti amministrativi rigenerati dall'informatizzazione. L'espansione dell'*e-government* e l'aumento della sua efficienza sono poi incentivati dalla parallela affermazione di altri servizi in rete forniti da soggetti privati: dall'*e-commerce* all'*e-banking*... (19).

In questo panorama merita di essere segnalato con particolare rilievo l'ormai collaudato servizio *infungibile* delle votazioni telematiche (primo esempio in Europa) nelle università, per l'elezione dei membri delle *Commissioni di valutazione comparativa* (nei concorsi per l'accesso ai ruoli della docenza), sviluppato nel 1999 dal Cineca e dal medesimo gestito a livello nazionale; servizio che periodicamente coinvolge ben 54.856 membri dei corpi accademici e che si sta progressivamente estendendo per l'elezione degli organi interni dei singoli atenei (20).

---

(19) Per un periodico aggiornamento dello sviluppo delle esperienze italiane di *e-government* nei vari settori e per una loro analitica valutazione (con conseguenti classifiche) è utilissima la consultazione della rivista mensile "LabItalia". Si veda, poi, il settimo rapporto del CENSIS *Le città digitali in Italia*, 24 febbraio 2003 con riguardo soprattutto alla "Qualità e interattività dei servizi" (cap. 3, con annesse tabelle) (*www.censis.it/censis/ricerc.html*).

(20) La base normativa che ha permesso la predisposizione di questo servizio è un regolamento governativo (DPR 23 marzo 2000, n. 117, sostitutivo del precedente DPR n. 390 del 1998, ma di eguale contenuto per la parte che qui interessa) emanato in attuazione della legge n. 218 del 1998 (che disciplina le modalità concorsuali per il reclutamento del personale docente delle università). Tale regolamento (che rappresen-

Queste opportunità che rendono più facile la vita dei cittadini, seppure sempre più complesse, sono una delle cause dell'incremento, quasi in progressione geometrica, dell'accesso a internet da parte delle famiglie, anche in quei Paesi come l'Italia che, rispetto ad altri, accusavano un notevole ritardo. I dati di un recente rapporto dell'ISAE confermano questa positiva tendenza (21). A ciò deve aggiungersi l'alfabetizzazione informatica che, finalmente, è entrata anche nei programmi e nei metodi di insegnamento della scuola di base (22).

---

ta un encomiabile esempio di adesione al principio di sussidiarietà) dispone testualmente che "lo svolgimento delle elezioni [delle commissioni di valutazione]... avviene con procedure telematiche *unificate e validate a livello nazionale,* sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI). *Tali procedure assicurano l'accertamento dell'identità dell'elettore e la segretezza del voto...*" (art. 3, comma 14). Il Cineca (*Consorzio interuniversitario per la gestione del centro di calcolo elettronico*) ha provveduto alla realizzazione del servizio *e-vote* su incarico della CRUI.

Queste le principali caratteristiche e garanzie offerte del sistema: impossibilità di risalire al voto espresso dall'elettore; inalterabilità dei voti; impossibilità di conoscere i risultati parziali a seggi ancora aperti; identificazione fisica degli elettori tramite l'intervento di un componente del seggio al momento del voto; apertura dell'urna solo al termine delle operazioni di voto e solo da parte del responsabile del procedimento; impiego di una *public key infrastructure* e algoritmi di crittografia riconosciuti come standard internazionali. Il tempo medio per esprimere una preferenza risulta pari a 34 secondi; nessun voto nullo o contestato (cfr. P. Bonetti, S. Piergallini, S. Ravaioli, *Evote: il voto telematico per le elezioni degli organi istituzionali delle Università,* in "Notizie dal Cineca", 2002, n. 45, p. 21; nonchè: *www.cineca.it/miur/evote,* anche per le notizie sull'applicazione del sistema per l'elezione dei rettori delle università di Pisa, Firenze, Venezia e dei Politecnici di Milano e Torino).

(21) L'indagine ISAE segnala che in Italia, nel periodo 2000-2002, la diffusione di PC è raddoppiata (dal 24 al 50 %) e l'accesso a Internet da parte delle famiglie è passato dal 7 al 37 %. Occorre pure considerare in prospettiva l'effetto traino dei telefoni cellulari di nuova generazione che consentono la connessione in rete e che, anche in virtù di questa evoluzione tecnologica, hanno registrato un'espansione davvero impressionante (si consideri che nell'ultimo anno la percentuale di famiglie che dispone di "telefonini" ha raggiunto l'82% contro il 59% nel 2000). I dati riferiti sono contenuti nell'*Inchiesta mensile ISAE sui consumatori italiani* (febbraio 2003), in *www.isae.it/febbraio03.htm.* Si vedano anche i dati e i rilievi, relativi all'ultima indagine del CENSIS, sull'utilizzazione del computer e sull'accesso ad internet in rapporto agli altri media, di G. Livraghi, *Abbondanza e scarsità di informazione,* marzo 2003 (in appendice sono presentate tabelle di confronto internazionale: *www.gandalf.it/dati/newcens7.htm*).

(22) È interessante osservare la nascita di un nuovo neologismo, *e-inclusion,* che mette in evidenza la necessità di promuovere e rendere universali i diritti di "cittadinanza elettronica" per una partecipazione attiva e non socialmente discriminata alla convivenza nell'era digitale. In questa direzione, tutti i paesi dell'UE dedicano attenzione e risorse alle politiche di innovazione tecnologica e alla sua fruizione su scala sempre più ampia. Per quanto riguarda l'Italia, la legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 27 dicembre 2002) dispone incentivi e stanziamenti significativi per l'istituzione di un Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbli-

Il fenomeno in atto (23) è destinato a incidere profondamente su tutte le relazioni di convivenza, sulle aspettative individuali: la mancata o ritardata risposta *on line* provoca ansie, insofferenze e, alla fine, produce reazioni negative ("giudizi") nei confronti dei soggetti "inerti".

Non è pensabile che la politica "ufficiale" (24) riesca a sottrarsi a questi mutamenti epocali nella psicologia sociale e autoconsegnarsi in un recinto di approssimazione e di inaffidabilità che induce a una di-

---

che amministrazioni *e nel Paese* (con una dotazione di 100 milioni di euro per l'anno 2003) (art. 26) e di un fondo finalizzato al Progetto «PC ai giovani» (rivolto "ad incentivare l'acquisizione e l'utilizzo degli strumenti informatici e digitali tra i giovani che compiono sedici anni nel 2003") (art. 27); inoltre, sono previsti contributi in favore dei soggetti "che acquistano o noleggiano o detengono in comodato un apparato di utente per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via Internet" (art. 89). Anche la direttiva 20 dicembre 2002 (*Linee guida in materia di digitalizzazione dell'Amministrazione*), emanata dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie considera in una visione strategica l'alfabetizzazione informatica dei dipendenti pubblici (cfr. "Gazzetta Ufficiale", n. 52, 4 marzo 2003). Infine, la legge 28 marzo 2003, n. 53 (*Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale*) prevede: "lo sviluppo delle tecnologie multimediali e della alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, nel pieno rispetto del principio del pluralismo delle soluzioni informatiche offerte dall'informazione tecnologica, al fine di incoraggiare e sviluppare le doti creative e collaborative degli studenti" (art. 1, comma 3).

(23) La recente diffusione delle sperimentazioni per l'affermazione di forme e luoghi *effettivi* di e-democracy è certamente significativa anche per il tentativo di costituire le basi di un'opinione pubblica transnazionale o quanto meno europea. La gran parte delle iniziative in corso è promossa da soggetti di varia natura e di diversa nazionalità, pubblici e privati. Oltre a E-Poll, si segnalano il progetto cofinanziato dall'Unione Europea (anch'esso appena concluso almeno nella sua prima fase) di "TRUE-VOTE" che associa in un Consorzio cinque partners di cinque paesi europei (Postecom Spa, CertiNomis, Università degli Studi di Milano - DSI, Universiteit van Amsterdam). Nelle dimostrazioni — che consistono in consultazioni tematiche — sono coinvolti la società Abacus, l'associazione SMILE, la CGIL Lombardia, enti periferici Glocal (Finlandia), London Borough of Newham e RCM (Rete Civica di Milano). Le questioni proposte *on line* agli appartenenti-utenti di tali soggetti spaziano da tematiche prettamente locali (come le misure per migliorare la sicurezza in un quartiere) a più generali (i diritti degli immigrati), fino ad argomenti di ampia portata come le politiche energetiche dell'UE ..., alle applicazioni del voto elettronico. Le consultazioni si sono svolte tra il dicembre 2002 e il marzo 2003. Il numero massimo di votanti, pari a 954 unità, si è registrato nella consultazione relativa alle misure ritenute necessarie per ridurre la dipendenza dell'Europa dal petrolio. Cfr. le metodologie adottate, nonchè i risultati di tutti i sondaggi, con annessi grafici in: *www.true-vote.net/va/result/en/result.html*.

(24) Tra le forze politiche minori, i radicali italiani sono quelli che, primi tra tutti, certamente hanno più investito e "scommesso" su internet non solo quale strumento interattivo di comunicazione e documentazione, ma anche per l'elezione degli organi interni. Dieci membri del Comitato nazionale, in occasione del congresso del partito (4-7 luglio 2002) sono stati eletti *on line* da 1401 persone che si sono autoregistrate (cfr. *www.radicali*.it).

saffezione generalizzata sempre più preoccupante, in quanto senza consenso adeguatamente comunicato la democrazia rischia di entrare in uno stato di permanente incertezza e instabilità.

Quando, solo pochi anni fa, il progetto del sistema *e-poll* era stato avviato ci si interrogava sulla capacità di larghe fasce di cittadini di percepirne la portata, sulla loro disponibilità ad educarsi alle nuove tecnologie informatiche e anche sul rischio di un loro rigetto.

Il problema ora sembra davvero capovolto: per quanto tempo le vecchie istituzioni e i tradizionali modi di *agire politicamente* potranno resistere fuori della rete, senza contaminarsi con le nuove forme (e i formati) dell'*e-democracy?*

**Summary** — The experimentations of the electronic vote (project *E-Poll*) that took place in Italy and France in 2001 and 2002 in the midst of general elections and consultations, have demonstrated the great potential in the new computer science technologies. It was possible to verify not only a notable semplification of procedures and operation capable of diminishing greatly the total costs of the electoral competetion, but also a streigthening of the guarantees expressed by the international declarations, from the Treaty and from the Charter of Rights of the European Union.

The *E-Poll* system is extremely flexible and effective, easily adaptable also to the European Parliament elections. It would be sufficient that the European institutions would bring forward the harmonization process between the different state legislations, actived by the Parliament since 1998 and would include the new network technologies among the "common principles".

The electronic vote is an element — certainly the most important — of the *e-democray*, that constitues a strategic objective of the European Union with the goal of constructing a political system and an *effectively* European public opinion and a constant relationships between the supranational European organizations and the citizens. Just recently, for this purpose, institutional initiatives promoted by the Commission and by the President of the Council of the European Union, like the thematic consultations have been developed. Favorable conditions certainly exist because this perspective can come about; it's enough to think of the *e-government* as usual procedure of "interactive" administration and the progressive increasing attention and investments (even in Italy) for a mass computer science (beginning at elementary school) and for the reduction of the *digital divide*.